

Anna Biederman-Zaręba

## Bezpieczeństwo wśród fiordów – przeciwdziałanie zagrożeniom na poziomie lokalnym w Norwegii

### Charakterystyka ustrojowa

Norwegia jest monarchią konstytucyjną, na której czele stoi król. Jest to państwo unitarne, charakteryzujące się parlamentarno-demokratycznym systemem zarządzania. Władza państwowa została formalnie podzielona między trzy instytucje: parlament (*Storting*) – stanowiący organ ustawodawczy, Radę Państwa, będącą odpowiednikiem rządu, i sądy (władza sądownicza). W parlamencie zasiada 165 członków, wybieranych w wyborach powszechnych przeprowadzanych co cztery lata. Członkowie Rady Państwa są zgodnie z norweską konstytucją wybierani przez króla, jednak już w 1884 r. funkcjonowanie rządu zostało uzależnione od zaufania parlamentu. Rząd podejmuje uchwały na posiedzeniach plenarnych, odbywających się pod przewodnictwem króla. Władca nie ponosi jednak odpowiedzialności za decyzje Rady Państwa, a każda z nich wymaga kontrasygnaty odpowiedniego organu<sup>1</sup>.

Istnieje również podział władzy politycznej według kryterium geograficznego. Pokrywa się on z trójstopniowym podziałem terytorialnym kraju na: Królestwo Norwegii, 19 województw i 430 okręgów samorządowych (gmin). Królestwo Norwegii obejmuje całą metropolitarną Norwęgę wraz z jej integralnymi obszarami zamorskimi: Svalbard i Jan Mayen. Svalbard jest przedmiotem międzynarodowego traktatu, który wprowadza pewne ograniczenia norweskiej suwerenności na tym obszarze, natomiast Jan Mayen posiada wraz z województwem Nordland wspólnego gubernatora i jest obszarem całkowicie podległym Norwegii.

Podział obowiązków pomiędzy poszczególne jednostki administracyjne w Norwegii opiera się obecnie na tzw. ogólnym systemie władzy. Oznacza to,

---

<sup>1</sup> T. Szubrycht, *Bałtyckie wymiary bezpieczeństwa*, Gdynia 2010, s. 86–87; *Kingdom of Norway – Public Administration. Country Profile*, oprac. Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, 2006, s. 6–7; J. Osiński, *Konstytucja Królestwa Norwegii*, § 31, Warszawa 1996.

że wszystkie lokalne i regionalne władze odpowiedzialne są za realizację tych samych funkcji, wszystkie mają takie same obowiązki w zakresie świadczenia usług publicznych, gwarancji prawnych oraz rozwoju lokalnego, niezależnie od rozmiaru i liczby mieszkańców<sup>2</sup>. W kompetencji władz krajowych pozostają natomiast sprawy dotyczące egzekwowania norm prawnych. Do obowiązków centralnej administracji rządowej należą ponadto: ubezpieczenia społeczne, specjalistyczne usługi zdrowotne, szkoły wyższe, rynek pracy, sieć dróg krajowych, koleje, rolnictwo, ochrona środowiska, policja, sądy, więzienia, siły zbrojne, polityka zagraniczna, sprawy uchodźców i emigrantów oraz specjalistyczne usługi społeczne.

Norweskie województwa pełnią funkcję okręgów wyborczych w wyborach parlamentarnych. Są one administrowane zarówno przez mianowanych przedstawicieli rządowych, jak i, chociaż w mniejszym stopniu, przez organy wybrane w wyborach samorządowych. Do obowiązków władz regionalnych należą kwestie dotyczące: szkół średnich, rozwoju regionalnego, dróg województwa i transportu publicznego, planowania regionalnego, rozwoju przedsiębiorczości, a także kwestie związane z kulturą (muzea, biblioteki, sport).

Okręgi samorządowe (gminy, *kommuner*) stanowią z kolei podstawową oraz niepodzielną jednostkę administracyjną Norwegii. Są one odpowiedzialne za liczne sprawy związane z planowaniem i opieką społeczną, takie jak m.in. szkolnictwo podstawowe (do 10 klasy), ambulatoryjne usługi zdrowotne, usługi świadczone osobom w podeszłym wieku, bezrobocie i inne sprawy socjalne, zagospodarowanie przestrzenne, rozwój gospodarczy oraz drogi gminne. Ponadto są one upoważnione do zajmowania się innymi sprawami, które w ustawie nie zostały wyraźnie przypisane innym podmiotom. Gminy dzielą się na wiejskie (*bykommuner*) oraz miejskie (*herredskommuner*). Są one przedmiotem ciągłej konsolidacji – w 1960 r. miała miejsce reforma samorządu terytorialnego, w wyniku której ich liczba zmniejszyła się z około 900 do 450<sup>3</sup>. Z kolei w latach 2000–2010 liczba gmin zmniejszyła się o kolejne pięć i wynosi obecnie 430<sup>4</sup>. Wielkość poszczególnych gmin jest bardzo zróżnicowana – są to zarówno jednostki niewielkie, takie jak Utsira w Rogaland, licząca 216 mieszkańców, oraz duże, wśród których największą jest Oslo z 599 230 mieszkańcami<sup>5</sup>.

Najwyższą władzę samorządową w Norwegii sprawują rada gminy i rada województwa. Mają one uprawnienia do wydawania uchwał w imieniu władz

---

<sup>2</sup> Broszura *Local Government in Norway*, oprac. Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, 2008.

<sup>3</sup> J. Amdam, *The emerging Norwegian municipal structure: Alternative options – and their consequences – for the political and organisational reform of the local and regional levels*, European Journal of Spatial Development 2007, [http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Debate/debate\\_Amdam070830.pdf](http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Debate/debate_Amdam070830.pdf) (dostęp: 30.04.2014).

<sup>4</sup> J.M. Steineke, *Trends in Nordic municipal amalgamations*, Journal of Nordregio 2010, nr 1, s. 11, [http://www.nordregio.se/Global/JoN/JoN%202010/JoN%201%202010/JoN%201\\_2010.pdf](http://www.nordregio.se/Global/JoN/JoN%202010/JoN%201%202010/JoN%201_2010.pdf) (dostęp: 30.04.2014).

<sup>5</sup> Strona internetowa Ministerstwa Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego, <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd.html?id=504> (dostęp: 30.04.2014).

samorządowych, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Ponadto każda rada gminy i rada województwa wybiera ze swego składu odpowiednio zarząd gminy oraz zarząd województwa, składające się z minimum pięciu członków. Nie dotyczy to jednak tych gmin i województw, które wprowadziły parlamentarny system rządów na swoim terenie. Zarząd gminy oraz zarząd województwa mogą zostać upoważnione do podejmowania decyzji we wszystkich sprawach, chyba że ustawa stanowi inaczej. Każda rada gminy wybiera spośród członków zarządu przewodniczącego oraz jego zastępcę. Rady tych gmin, w których obowiązuje parlamentarny system rządów, wybierają przewodniczącego i wiceprzewodniczącego ze swego składu. Przewodniczący rad gminy oraz przewodniczący rad województwa prowadzą posiedzenia rady gminy i rady województwa, a także zarządu gminy i zarządu województwa. Pełnią oni również funkcję prawnych przedstawicieli gminy i powiatu oraz mają prawo podpisywania w ich imieniu dokumentów we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla innych władz.

Część gmin w Norwegii dzieli się dodatkowo na okręgi miejskie i dzielnice, które odpowiadają za opiekę społeczną oraz kulturę. Są one zarządzane przez komitety, których członków, co do zasady, wybiera rada gminy. Rada ta może jednak podjąć uchwałę, że członkowie jednego lub większej liczby komitetów dzielnicy będą wybierani w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców. Rada miejska samodzielnie określa funkcje komitetów dzielnicy. Mogą one zostać uprawnione do podejmowania decyzji we wszystkich sprawach dotyczących tych jednostek, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Rada gminy i rada województwa do realizacji celów lokalnych mogą powoływać stałe komitety, które składają się z co najmniej trzech członków, oraz ustanawiać oddzielne komisje dla określonej części województwa lub gminy. Rady te mogą samodzielnie podjąć decyzję o wprowadzeniu parlamentarnego systemu samorządu terytorialnego. Uchwała w tej sprawie, podobnie jak uchwała o ewentualnym przywróceniu poprzedniej formy rządów, musi zostać poparta przynajmniej przez połowę członków danej rady. Po jej przyjęciu rada województwa lub gminy samodzielnie ustanawia zarząd województwa lub gminy, który stanowić będzie najwyższy samorządowy organ administracyjny pełniący funkcję zarządzającą. Poszczególne organy władzy lokalnej powinny wyznaczyć dyrektora, będącego najwyższym urzędnikiem administracji samorządowej w danym województwie i pełniącego funkcję wykonawczą<sup>6</sup>. Należy ponadto zauważyć, że w grudniu każdego roku rady województwa i gmin uchwalają budżet, który finansowany jest częściowo z dotacji rządowych oraz parlamentarnych, częściowo z podatku dochodowego od mieszkańców, a także z innych podatków i opłat za różnorodne usługi<sup>7</sup>.

Zarówno województwa, jak i gminy posiadają lokalną autonomię. Jest ona jednak ograniczona, obok władz samorządowych w województwach funkcjonują bowiem jednocześnie władze rządowe. Województwa podlegają nadzorowi

<sup>6</sup> Local Government Act z 25 wrzesień 1992 r. nr 107 z późn. zm.

<sup>7</sup> Strona miasta Oslo, *Plan- og bygningsetaten*, <http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no> (dostęp: 30.04.2014).

mianowanych przez króla Norwegii gubernatorów (*fylkesmann*). Gubernatorzy są urzędnikami państwowymi wysokiego szczebla i reprezentują całą władzę państwową w danym województwie. Podlegają oni Ministerstwu Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego. Jedyny wyjątek stanowi gubernator Svalbard, który został podporządkowany Ministerstwu Spraw Zagranicznych. Gubernatorzy pełnią funkcje nadzorcze oraz zarządzające. Do ich głównych obowiązków należą ponadto pełnienie funkcji instancji odwoławczej od decyzji administracyjnych gminy oraz zajmowanie się sprawami cywilnymi, takimi jak małżeństwa, rozwody i obywatelstwo, a ponadto kontrola działalności wszystkich urzędów będących bezpośrednimi filiami ministerstw i niepodlegających władzom samorządowym. Do tej grupy należą m.in.: policja, urzędy prokuratorskie, łączność, urzędy podatkowe i służba celna. W przypadku gdy gmina nie ma zrównoważonej gospodarki, gubernator wprowadza ją do rejestru ROBEK (*Register om betinget godkjenning og kontroll*) i uzyskuje kontrolę nad jej finansami<sup>8</sup>.

Trzech lub więcej członków rady województwa lub gminy może przedstawić Ministerstwu Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego decyzję podjętą przez wybrany w wyborach powszechnych organ administracji samorządowej w celu jej kontroli pod względem zgodności z prawem. Jeżeli ministerstwo stwierdzi zaistnienie błędów skutkujących nieważnością – uchyla decyzję. Może ono również z własnej inicjatywy dokonać kontroli każdej decyzji pod kątem jej legalności. Ministerstwo ma prawo domagać się, aby władze lokalne dostarczały informacji odnoszących się do poszczególnych aspektów ich działalności oraz kontrolować wszystkie dokumenty robocze władz samorządowych. Ponadto wszelkie uchwały dotyczące zawarcia długoterminowych umów na wynajem obiektów, instalacji i stałych urządzeń operacyjnych, które implikują wydatki władz lokalnych wykraczające poza budżet najbliższych czterech lat, są nieważne, dopóki nie zostaną zatwierdzone przez ministerstwo. Rady gminy oraz rady województwa są najwyższymi organami sprawującymi kontrolę nad gminnymi i wojewódzkimi organami zarządzającymi i mogą zażądać przedstawienia im każdej sprawy, a także przedłożenia każdej decyzji. Mają one prawo zmienić dowolną decyzję podjętą przez inne organy wybierane w wyborach powszechnych oraz organy administracyjne<sup>9</sup>.

## Podział zadań między państwem a samorządem terytorialnym oraz podmioty realizujące zadania z zakresu prewencji

Jednostką odpowiedzialną za realizację zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest w Norwegii Ministerstwo Sprawiedliwości i Policji Królestwa Norwegii – resort do spraw wymiaru sprawiedliwości, policji oraz

---

<sup>8</sup> A. Ostrowski, J. Gryz, *Norwegia. Informator*, Warszawa 1999, s. 19.

<sup>9</sup> Local Government Act.

wywiadu krajowego. Głównym jego celem jest nie tylko zapewnienie i rozwój podstawowych gwarancji praworządności, ale przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa społeczeństwu jako całości oraz poszczególnym obywatelom. Szefem resortu i jego przywódcą politycznym jest minister sprawiedliwości<sup>10</sup>. Obecnie ma on dwóch sekretarzy oraz doradcę politycznego. Najwyższym rangą urzędnikiem jest sekretarz generalny, który zajmuje się sprawami administracyjnymi resortu. Każdy z siedmiu wydziałów Ministerstwa Sprawiedliwości i Policji kierowany jest przez dyrektora generalnego.

Do priorytetowych obszarów działań Ministerstwa Sprawiedliwości należą: zmniejszanie przestępczości, zapewnianie bezpieczeństwa i praworządności, wykonywanie zadań wymiaru sprawiedliwości oraz służba społeczeństwu. W jego ramach działa Norweska Rada Zapobiegania Przestępczości (*Kriminalitetsforebyggende Råd* – KRÅD). Jest to agencja rządowa pełniąca funkcję ciała eksperckiego z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Jej celem jest redukcja przestępczości oraz poprawa poziomu bezpieczeństwa publicznego, co realizuje m.in. poprzez zbieranie i analizę danych oraz upowszechnianie wiedzy na temat przestępczości i prewencji kryminalnej. Rada dokonuje również ewaluacji wdrażanych do systemu reform i programów, przeprowadza badania wspomagające rozwój wiedzy na temat prewencji kryminalnej oraz zapewnia wsparcie dla lokalnych działań mających na celu zapobieganie przestępczości. Na podstawie zebranych danych KRÅD przygotowuje strategie działań prewencyjnych służące politykom, władzom publicznym i innym decydentom, a także praktykom. Rada działa na zlecenie norweskiego rządu, często we współpracy z innymi organizacjami i instytucjami sektora publicznego. Norweska Rada Zapobiegania Przestępczości jest wzorowana na podobnych organizacjach istniejących w Danii oraz Szwecji. Jednym z głównych zadań KRÅD jest zachęcenie władz lokalnych do koordynowania swych działań z lokalnymi agencjami zapobiegania przestępczości (*Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak* – SLT). Wśród podstawowych zadań tego podmiotu należy wymienić również:

- inicjowanie współpracy z innymi organami i organizacjami,
- udzielanie porad i wskazówek dotyczących strategii zapobiegania przestępczości oraz inicjowanie badań z tym związanych,
- inicjowanie oraz wspieranie programów zapobiegania przestępczości na poziomie centralnym i lokalnym,
- wykonywanie zadań, udzielanie porad oraz udział w przesłuchaniach we współpracy bądź na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości lub innych resortów,
- propagowanie prewencji kryminalnej na wszystkich poziomach norweskiego społeczeństwa<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Strona norweskiego rządu, <http://www.regjeringen.no> (dostęp: 30.04.2014).

<sup>11</sup> R. Saur, A.E. Hustad, T. Heir, *Violence prevention in Norway – Activities and measures to prevent violence in close relationships*, Report 4, 2011, s. 4.

## Policja i inne państwowe organy zajmujące się zapewnianiem bezpieczeństwa

W Norwegii funkcjonuje tylko jedna formacja policyjna – Norweska Służba Policji (*Politi- og lensmannsetaten*). Organizacja norweskiej policji w znacznej mierze opiera się na systemie zintegrowanym, polegającym na skupieniu wszystkich funkcji w ramach jednej instytucji.

Główną cechą norweskiej policji jest to, że powinna być ona zakorzeniona w rzeczywistości lokalnej, co ma zapewnić dobrą znajomość miejscowych potrzeb, sprawną współpracę oraz współdziałanie z ludnością i kluczowymi partnerami, a także ułatwić obywatelom dostęp do usług policyjnych<sup>12</sup>. Zgodnie z norweską ustawą o policji z 4 sierpnia 1995 r. nr 53 z późn. zm.<sup>13</sup> formacja ta działa na rzecz propagowania i umacniania bezpieczeństwa obywateli oraz dobra powszechnego poprzez działania prewencyjne, egzekucyjne i wspierające. Jej obowiązki powinny być wykonywane nie tylko przez samą policję, ale również przez gubernatorów (rozdz. 1, §1 ustawy o policji). Do zadań tych należą w szczególności:

- ochrona osób, własności prywatnej i publicznej przed działaniami niezgodnymi z prawem, a także, samodzielne bądź przy współdziale innych władz, zapewnianie ochrony przed wszelkimi zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego,
- zapobieganie przestępstwom i innym zagrożeniom dla porządku publicznego oraz bezpieczeństwa,
- ujawnianie oraz przeciwdziałanie działalności przestępczej oraz ściganie czynów karalnych,
- zapewnienie obywatelom pomocy w sytuacjach zagrożenia, gdy jest to nakazane przez prawo bądź wtedy, gdy okoliczności tego wymagają,
- zapewnianie innym władzom publicznym, na ich żądanie, ochrony podczas wykonywania przez nie obowiązków, gdy wynika to z przepisów prawa bądź zwyczaju,
- współpraca z innymi władzami i organizacjami, którym przypisano funkcje w sferze działalności policji, o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej,
- wykonywanie innych funkcji nakazanych przez prawo bądź wynikających ze zwyczaju<sup>14</sup>.

Norweska Służba Policji podzielona jest na 27 okręgów oraz siedem jednostek specjalnych. Na ich czele stoi Narodowy Dyrektoriat Policji. Każdy okręg policji

---

<sup>12</sup> Broszura *The Police In Norway*, oprac. Narodowy Dyrektoriat Policji, 2010, [https://www.politi.no/om\\_politiet/organisasjon/](https://www.politi.no/om_politiet/organisasjon/) (dostęp: 30.04.2014).

<sup>13</sup> Lov om politiet 1995 no. 53, <http://www.ub.uio.no/ujur/ulov/english.html> (dostęp: 30.04.2014).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

(*district*) dzieli się na lokalne i wiejskie komisariaty policji (*local* i *rural police station*). Okręgiem kieruje szef policji, odpowiedzialny za jej funkcjonowanie w swoim regionie, a w szczególności za służbę policyjną, budżet oraz osiągnięte przez daną jednostkę wyniki. Przykładowymi obszarami, w których mierzy się rezultaty działań policyjnych, są: liczba zakończonych spraw, czas spędzony na procedurach administracyjnych oraz działania prewencyjne. W okręgu działają lokalne i wiejskie komisariaty policji, które są jej podstawowymi jednostkami – na ich czele stoi nadkomisarz policji. Niektóre oddziały, zwłaszcza w większych miastach, posiadają swoje własne władze wykonawcze i egzekucyjne, kierowane przez komisarzy policji.

Każdy okręg policji ma swoją własną administrację oraz centrum operacyjne, które otrzymuje meldunki o wszystkich wypadkach, sytuacjach awaryjnych i innych sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa oraz gdy zaistnieje potrzeba niesienia natychmiastowej pomocy. Tutaj dostarczane są raporty dotyczące wszystkich najważniejszych zdarzeń mających miejsce na danym obszarze, dzięki czemu możliwe jest szybkie i bezpośrednie wysyłanie patroli wszędzie tam, gdzie są potrzebne<sup>15</sup>.

Poszczególne okręgi policji dysponują własnymi jednostkami mobilnymi, specjalnie przeszkolonymi do pracy w trudnych warunkach, które zapewniają jednocześnie bezpieczeństwo w stanach nadzwyczajnych. Każdy oddział ma swojego psa policyjnego, który wraz z przewodnikiem wykorzystywany jest do zadań patrolowych i wykrywania narkotyków. Ponadto wszystkie oddziały dysponują też psem-ratownikiem, używanym do poszukiwania ludzi zasypianych przez lawiny bądź uwięzionych w ruinach. Warto zauważyć, że w związku z tym, że w Norwegii wzrasta liczba łodzi wycieczkowych, a wraz z nią również liczba wypadków na terenach nadbrzeżnych, policja prowadzi szczególnie intensywne działania kontrolne i prewencyjne mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa na takich obszarach.

Ministerstwo Sprawiedliwości i Policji oraz Narodowy Dyrektoriat Policji (*Politidirektoratet*) to centralne organy zarządzające policją norweską. Dyrektoriat jest jednostką podległą temu ministerstwu, zarządzającą i koordynującą funkcjonowanie policji w celu zapewnienia sprawnej oraz elastycznej służby dla dobra społeczeństwa. Ministerstwo ponosi najwyższą odpowiedzialność za działania policji, jednak część uprawnień kontrolnych przeniesiona została na dyrektoriat, który jest odpowiedzialny m.in. za tworzenie przez rząd polityki karnej, zarządzanie i koordynację pracy 27 oddziałów policji w kraju, rozwój tej formacji oraz za jej jednostki specjalne. Dyrektoriat nie ponosi jednak odpowiedzialności za prowadzenie postępowań karnych, gdyż zadanie to powierzone zostało Prokuratorowi Generalnemu, który jest szefem norweskiej prokuratury. Na czele Narodowego Dyrektoriatu Policji stoi Dyrektor Generalny, mianowany bezpośrednio przez króla i przed nim odpowiedzialny, a jednocześnie niezależny od ministra sprawiedliwości<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Broszura *The Police In Norway*...

<sup>16</sup> *Ibidem*; Politidirektoratet, *Politiets strategi 2010–2015*, 2009, [https://www.politi.no/strategier\\_og\\_analyser/statistikker\\_og\\_analyser/bemanning\\_i\\_politiet/Tema\\_1448.xhtml](https://www.politi.no/strategier_og_analyser/statistikker_og_analyser/bemanning_i_politiet/Tema_1448.xhtml) (dostęp: 30.04.2014).

Należy zauważyć, że policja w Norwegii jest całkowicie niezależna od sił zbrojnych. W sytuacjach wyjątkowych, takich jak operacje ratownicze oraz klęski żywiołowe, gdy nie ma ona wystarczających zasobów osobowych do poradzenia sobie z sytuacją, może zwrócić się o pomoc wojskową. W takich przypadkach oddziały zbrojne przechodzą pod dowództwo policji i mają obowiązek przestrzegania przepisów regulujących jej działania<sup>17</sup>.

W skład policji norweskiej wchodzi siedem jednostek specjalnych, które są podporządkowane bezpośrednio Narodowemu Dyrektoriatowi Policji. Wspierają one działania policji okręgowych, a niektóre z nich mają uprawnienia oskarżycielskie. W Norwegii funkcjonują następujące jednostki specjalne:

- **Krajowa Kryminalna Służba Dochodzeniowa (*Kripas*)** – krajowa jednostka do spraw zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych poważnych przestępstw;
- **Krajowy Urząd ds. Dochodzenia i Ścigania Przestępczości Gospodarczej i Przeciwno Ochronie Środowiska (*Økokrim*)** – centralna jednostka ścigająca sprawców przestępstw gospodarczych i przeciwko ochronie środowiska;
- **Krajowa Policja Imigracyjna (PU)** – jednostka powstała w celu wzmocnienia, usprawnienia i koordynacji pracy policji w sprawach dotyczących azylu i imigracji. Głównym jej zadaniem jest rejestracja oraz identyfikacja uchodźców przybywających do Norwegii;
- **Krajowa Policja Drogowa (UP)** – służby ruchu drogowego, których celem jest zmniejszenie liczby wypadków drogowych oraz naruszeń przepisów o ruchu drogowym; zakres jej działalności obejmuje również kontrolę transportu samochodowego, odpowiedniego zabezpieczenia ładunku i czasu jazdy oraz odpoczynku kierowców zawodowych; policja drogowa przyczynia się również do walki z przestępczością i może zapewnić wsparcie oraz pomoc poszczególnym jednostkom policji w nagłych wypadkach;
- **Krajowa Policja Komputerowa (PDMT)** – jednostka odpowiedzialna za systemy komputerowe, komunikacyjne, a także materiały i sprzęt w agencjach policyjnych oraz wyższych władzach prokuratorskich;
- **Policja Graniczna** – jednostka nadzorująca wykonywanie porozumień dotyczących wspólnej granicy między Norwegią a Rosją;
- **Norweska Akademia Policyjna (PHS)** – centralna instytucja edukacyjna policji norweskiej. Zajmuje się ona organizacją oraz przeprowadzaniem zarówno podstawowego szkolenia policyjnego, jak i dalszego kształcenia w różnych specjalizacjach w obrębie zawodu policjanta. Jej celem jest wzmocnienie oraz rozwój wiedzy, umiejętności i postaw przyszłych funkcjonariuszy, a także zapewnienie wykwalifikowanego personelu do realizacji zadań policji<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Broszura *The Police In Norway...*; L.R. Thorsen, S. Lid, R.J. Stene, *Kriminalitet og rettsvesen 2009*, Oslo–Kongsvinger 2009, s. 10–11.

<sup>18</sup> Elektroniczna biblioteka OSCE POLIS, <http://www.polis.osce.org> (dostęp: 30.04.2014).



Struktura policji norweskiej określana jest przez króla Norwegii, który może zadecydować m.in. o tym, że:

- na jednym lub większej liczbie obszarów pracy policji zostaną powołane odrębne jednostki policyjne,
- jeden lub więcej obszarów pracy policji będzie znajdować się pod wspólnym kierownictwem obejmującym kilka okręgów policyjnych,
- szef policji będzie na stałe zwolniony z całości lub z części określonych obowiązków, a obowiązki te zostaną przejęte przez innego szefa policji bądź przez inną jednostkę<sup>19</sup>.

Sprawy organizacyjne są regulowane również przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Policji. W szczególności dotyczy to zawierania porozumień o współpracy pomiędzy poszczególnymi okręgami policji oraz wprowadzania przepisów regulujących użycie sił policyjnych poza granicami okręgów. Zgodnie z § 29 norweskiej ustawy o policji<sup>20</sup> to król wydaje generalne instrukcje dla policji, z kolei Ministerstwo Sprawiedliwości i Policji wydaje przepisy służbowe oraz instrukcje szczególne. Szefowie okręgów policji zostali uprawnieni do wprowadzania służbowych regulacji uzupełniających, gdy wymagają tego lokalne warunki.

Ustawa o policji<sup>21</sup> zabrania innym organizacjom niż policja norweska organizować bądź uczestniczyć w działaniach, których celem jest utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz prowadzić działalność mającą na celu egzekucję prawa. Zakaz ten nie obejmuje agencji ochroniarskich, strzegących ludzi, mienia i środowiska naturalnego oraz organizatorów zgromadzeń bądź wydarzeń otwartych dla ogółu społeczeństwa, zatrudniających ochronę w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (§ 26 ustawy o policji). W norweskim systemie wymiaru sprawiedliwości brakuje również podstawy prawnej do tworzenia innych dodatkowych służb ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego o charakterze państwowym, regionalnym lub lokalnym.

Z danych na dzień 31 grudnia 2013 r. wynika, że w norweskiej policji zatrudnionych jest 14 770 pracowników, zarówno cywilnych, jak i funkcjonariuszy (w tym pracowników Policyjnej Służby Bezpieczeństwa – PST). Rok wcześniej w formacji tej pracowało 14 316 osób, co oznacza, że jej szeregi zasililo 454 funkcjonariuszy. Wskaźnik liczby policjantów przypadających na 1000 mieszkańców w 2013 r. wynosił 1,7. W związku z przewidywanym na kolejne lata wzrostem przestępczości planuje się zwiększenie liczby funkcjonariuszy pracujących na pełnym etacie tak, żeby co najmniej dwóch policjantów przypadało na 1000 mieszkańców. W tym celu konieczne jest zwiększenie naboru kandydatów do akademii policyjnej, jak również zatrudnienie dodatkowych pracowników administracyjnych i technicznych<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Broszura *The Police In Norway...*

<sup>20</sup> *Lov om politiet*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Politidirektoratet, *Politiets strategi...*, s. 7.

System szkolenia przyszłych funkcjonariuszy ma charakter kompleksowy, aby każdy z nich był zdolny wykonać wszystkie zadania, jakie mogą stać przed policjantem – od prowadzenia dochodzenia do patrolu oraz zapewniania porządku publicznego. Dodatkowo prowadzone są odrębne szkolenia dla funkcjonariuszy jednostek specjalnych<sup>23</sup>.

Główne zasady regulujące funkcje i zadania policji zostały zawarte w ustawie o policji z 1995 r., instrukcji policji z 1990 r., instrukcji nadzoru z 1977 r., instrukcji dotyczącej broni z 1989 r., ustawie o postępowaniu karnym oraz w instrukcji ścigania z 1985 r. – wszystkie te akty prawne były nowelizowane.

Poziom zaufania do policji w norweskim społeczeństwie jest imponujący – w marcu 2012 r. aż 87% respondentów oceniło swoje zaufanie do tej formacji jako wysokie lub bardzo wysokie. Tak dobre wyniki mogą wiązać się z szeregiem czynników, wśród których szczególnie istotne wydają się niski poziom przestępczości oraz skuteczne rozwiązywanie przez policję problemów leżących w jej kompetencjach. Respondenci wskazywali również, że gotowość i umiejętność funkcjonariuszy do uczenia się na własnych błędach wpływają pozytywnie na ich ocenę pracy tej instytucji. Niestety ze względu na to, że badania w tym przedmiocie mają ograniczony zakres, niełatwo jest zidentyfikować wszystkie powody tak wysokiego poziomu zaufania Norwegów do policji<sup>24</sup>.

## Instytucjonalny aspekt koordynacji prewencji kryminalnej

Do zadań policji norweskiej, oprócz zapobiegania oraz zwalczania przestępczości, należy również obowiązek inicjowania i udziału w interdyscyplinarnej współpracy z odpowiednimi podmiotami w celu wspólnego organizowania i prowadzenia działań profilaktycznych wywierania wpływu, a także, jeśli to możliwe, zmiany warunków, które przyczyniają się do występowania działań niezgodnych z prawem. Ów obowiązek współpracy interdyscyplinarnej wynika wprost z instrukcji policji. Podmiotów, z którymi współdziała policja norweska w zakresie prewencji kryminalnej, jest wiele – są to zarówno odpowiednie władze samorządowe, jak i pracownicy państwowi oraz podmioty prywatne<sup>25</sup>. Aby owa współpraca była możliwa, utworzono organy zajmujące się harmonizowaniem działań podmiotów zajmujących się w Norwegii prewencją kryminalną. Są to wspomniane już Narodowy Dyrektoriat Policji, rady policji oraz SLT.

Dyrektoriat został utworzony w 2001 r. w celu rozwijania i koordynowania centralnych, regionalnych oraz lokalnych organizacji policji, a tym samym stworzenia efektywnej i odpowiedzialnej formacji. Podmiot ten systematycznie

<sup>23</sup> *Organiseringa av politi- og lensmannsetaten*, [https://www.politi.no/om\\_politiet/organisasjon/](https://www.politi.no/om_politiet/organisasjon/) (dostęp: 30.04.2014).

<sup>24</sup> Politidirektoratet, *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2012*, Rapport 2012.

<sup>25</sup> S.T. Syversen-Nordberg, *SLT – politiet som samarbeidspartner*, Fokus 2010, nr 2.

pracuje nad udoskonaleniem strategii i metod policyjnych dotyczących prewencji kryminalnej oraz nad jak najlepszym wykorzystania tej wiedzy w praktyce. Działająca w ramach tego podmiotu sekcja analiz i prewencji kryminalnej przestępczości ma na celu rozwijanie oraz promowanie wiedzy policyjnej, a także strategicznego zarządzania w policji. Poprzez podejmowane działania przyczynia się ona do rozwoju dobrych metod zapobiegania przestępczości oraz podnosi ogólną wiedzę na temat znaczenia badań i analiz w tych procesach<sup>26</sup>.

Innymi organami, do których obowiązków należy koordynacja działań podmiotów zajmujących się prewencją kryminalną, są rady policji. Ich główną funkcją jest harmonizowanie współpracy między władzami danej jednostki samorządowej a policją lokalną. Rady policji zostały ustanowione, aby uczynić lokalnych polityków odpowiedzialnymi i zaangażowanymi w rozwój strategii współpracy w zakresie zapobiegania przestępczości.

Z kolei SLT jest to lokalny model koordynacji działań podejmowanych w ramach prewencji kryminalnej przez władzę publiczną, organizacje zawodowe i grupy wolontariuszy. Docelowymi beneficjentami tego rodzaju przedsięwzięć są przede wszystkim dzieci i młodzież, a głównymi uczestnikami szkoły, ośrodki opiekuńcze i policja. Lokalne agencje zapobiegania przestępczości to model opracowany przez Norweską Krajową Radę Zapobiegania Przestępczości specjalnie dla norweskich gmin. Podstawą działania jest w nim założenie, że przestępczość generuje ogromne koszty zarówno finansowe, jak i ludzkie. Skuteczne działania profilaktyczne stanowią zatem inwestycję przynoszącą znaczące korzyści w postaci zdrowszej, bezpieczniejszej i bardziej aktywnej wspólnoty lokalnej. Model SLT stanowi forum wymiany wiedzy oraz doświadczenia pomiędzy policją i jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania przestępczości. Angażuje on również dwa inne ważne elementy społeczności lokalnej – przedstawicieli biznesu oraz organizacji pozarządowych. Przedstawiciele wszystkich tych sektorów spotykają się regularnie w celu wymiany wiedzy i doświadczeń, poznania wzajemnych metod pracy, a także lokalnych potrzeb, agencje SLT zaś są odpowiedzialne za koordynowanie działań oraz zadań.

Prace SLT finansowane są głównie z budżetu gmin, przy wsparciu Ministerstwa Sprawiedliwości i Policji oraz KRÅD. Na czele każdego oddziału SLT stoi koordynator, do którego zadań należy zapewnienie bardziej efektywnej współpracy pomiędzy zaangażowanymi w działania podmiotami. Pełni on funkcję łącznika, jednocześnie zapewniając ciągłość prowadzonych na danym terenie prac prewencyjnych. Zgodnie z przyjętymi w modelu SLT założeniami koordynacja powinna być ukierunkowana na konkretne cele, które mogą się różnić w zależności od potrzeb poszczególnych gmin. Najważniejszymi jej elementami w każdym przypadku pozostają jednak:

- harmonizowanie współpracy,
- identyfikacja obszarów problemowych,

---

<sup>26</sup> E. Børstad, P.C. Balchen, *Norwegian Police Directorate: Implementing Problem-Oriented Policing*, International Observer – Crime Prevention 2005, nr 40.

- inicjowanie działań,
- efektywne wykorzystanie wiedzy.

W praktyce w wielu miejscach SLT są zintegrowane z lokalną radą policji, bo chociaż SLT w większym stopniu koncentruje się na dzieciach i młodzieży, to cele działania tych podmiotów przeważnie są ze sobą zbieżne. Główną ideą obydwu modeli jest posługiwanie się na poziomie lokalnym kompleksowymi i skoordynowanymi środkami zapobiegania przestępczości, co pozwala osiągnąć cel, jakim jest ograniczenie liczby popełnianych czynów zabronionych i zwiększenie bezpieczeństwa publicznego. Przystąpienie poszczególnych gmin do każdego z modeli jest dobrowolne<sup>27</sup>.

## Programy na rzecz bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania przestępczości

W Norwegii funkcjonują liczne programy na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania przestępczości, zarówno o charakterze krajowym, jak i regionalnym. Większość lokalnych programów zapobiegania przestępczości ma swoje źródło w rządowym planie działań dla sektora wymiaru sprawiedliwości. Są one realizowane głównie przez jednostki SLT. Pomimo że gminy mają dużą polityczną suwerenność, to państwo może wprowadzać obowiązujące je przepisy, skierować do nich wytyczne bądź zdecydować o przeznaczeniu określonych środków na stymulowanie działalności gminnej zgodnej z krajowymi planami zapobiegania przestępczości. Zadania i odpowiedzialność za wykonanie tego rodzaju planów są rozłożone na różne szczeble podziału terytorialnego kraju – pewien zakresu kompetencji zostaje pozostawiony administracji lokalnej i regionalnej<sup>28</sup>.

Wśród przykładowych planów prewencji kryminalnej o charakterze krajowym, realizowanych również lokalnie, należy wymienić:

- **Plan zapobiegania przestępczości – *Gode Krefter* (2009)**

Rządowy program bazujący na wykorzystaniu 35 środków mających poprawić bezpieczeństwo publiczne. Jego cel stanowi pomoc młodym ludziom w życiu zgodnie z prawem, z dala od świata przestępczego. Jednym z zamierzeń projektu jest rozpowszechnienie na cały kraj działań zespołu monitorującego, który stanowi przykład zaangażowania młodych przestępców we współpracę z organami ścigania i publicznymi instytucjami wsparcia. Badania pokazują, że wczesne podjęcie działań profilaktycznych ma zasadnicze znaczenie dla zapobiegania przestępczości, w szczególności wśród dzieci i młodzieży.

---

<sup>27</sup> *The Government's action plan on crime prevention "Forces for good"*, 2009, <http://www.krad.no/slt;Regjeringens strategi forforebygging „Fellesskap – trygghet – utjevning”>, 2009, [http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter\\_planer/planer/2009/regjeringens-strategi-for-forebygging.html?id=573919](http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/planer/2009/regjeringens-strategi-for-forebygging.html?id=573919) (dostęp: 30.04.2014).

<sup>28</sup> R. Saur, A.E. Hustad, T. Heir, *Violence prevention in Norway...*, s. 14.

Zgodnie z założeniami programu prewencję kryminalną należy prowadzić w drodze dialogu oraz współdziałania służb publicznych, rządowych, sektora wolontariatu i podmiotów prywatnych<sup>29</sup>.

- **Plan działania przeciwko przemocy domowej – *Turning Point* (2008)**

Za jego pomocą rząd norweski wprowadził środki, które sprzyjały lepszemu przygotowaniu policji, instytucji edukacyjnych i ośrodków wspierających ofiary do wykrywania, zapobiegania i radzenia sobie w wielu trudnych kwestiach związanych z przemocą domową oraz bardziej efektywnej koordynacji podejmowanych przez nie działań. Celem programu było stworzenie bezpieczniejszego społeczeństwa poprzez sprawniejszą prewencję, większą wykrywalność przestępstw, szybszą reakcję na nie oraz skuteczniejszą pomoc ofiarom przemocy domowej. Program sfinansowano z budżetu państwa. Został on opracowany wspólnie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo ds. Dzieci, Równości i Integracji, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministerstwo Sprawiedliwości i Policji oraz Ministerstwo Edukacji. Na czele akcji stanął sekretarz stanu z Ministerstwa Sprawiedliwości i Policji<sup>30</sup>. W planie tym zawarto 50 szczególnych metod działania, obejmujących szerokie spektrum grup docelowych. Liczne przedsięwzięcia były w jego ramach prowadzone przez władze publiczne<sup>31</sup>.

- **Plan działań przeciwko przemocy w rodzinie – *Action Plan Against Domestic Violence* (2012)**

Jednym z priorytetów rządu Norwegii jest zapobieganie przemocy w rodzinie, dlatego też podjął on decyzję o przyjęciu programu, stanowiącego kontynuację i intensyfikację działań realizowanych już wcześniej w ramach planu *Turning Point*. *Action Plan Against Domestic Violence* jest wynikiem współpracy między Ministerstwem Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa Publicznego, Ministerstwem ds. Dzieci, Równości i Integracji Społecznej, Ministerstwem Zdrowia i Opieki i Ministerstwa Edukacji i Badań Naukowych. Wszystkie środki przewidziane w niniejszym planie działań pochodzą z funduszy poszczególnych ministerstw. Do najważniejszych przedsięwzięć należą: upowszechnianie w szkołach wiedzy na temat przemocy w rodzinie, wczesna interwencja w celu zapobiegania rozwojowi negatywnych zachowań w czasie, ocena wyników implementacji przez gminy ustawy o centrum kryzysowym, prowadzenie telefonu zaufania dla dzieci i młodzieży<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> *Handlingsplanen „Gode krefter” – status oktober 2011*, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2011/handlingsplanen-gode-krefter-.html?id=664865> (dostęp: 30.04.2014).

<sup>30</sup> Ministry of Justice and Public Security, *Action Plan against Domestic Violence 2008–2011 – “Turning point”*, 2009.

<sup>31</sup> R. Saur, A.E. Hustad, T. Heir, *Violence prevention in Norway...*, s. 25.

<sup>32</sup> Royal Norwegian Ministry of Justice and Public Security, *Action Plan Against Domestic Violence 2012*, 03/2012, s. 5.

- **Strategia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni (2012)**

Strategia ta została opracowana wspólnie przez Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa Publicznego, Ministerstwo Transportu i Komunikacji oraz Ministerstwo Administracji Rządowej, Reform i Spraw Kościoła. Resorty te przy opracowywaniu dokumentu wspierały grupy doradcze, w skład których wchodził przedstawicieli społeczeństwa i sektora prywatnego. Głównym celem strategii jest wyznaczenie kierunków oraz priorytetów, które będą stanowić podstawę działań w kolejnych latach. Rząd ponosi główną odpowiedzialność za wysiłki zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, w związku z czym musi on ściśle współpracować z jak najszerszym gronem podmiotów z sektora publicznego i prywatnego. Ministerstwa są odpowiedzialne za zapewnienie włączania wszystkich zainteresowanych stron w implementację środków przewidzianych w ramach realizacji priorytetowych działań strategicznych. Z kolei władze powiatów i gmin mają obowiązek z własnej inicjatywy, ponosząc pełną odpowiedzialność za swoje działania, wspierać wprowadzanie w życie najważniejszych założeń tej strategii. Ponadto każdy obywatel osobiście odpowiada za pomoc we wzmacnianiu bezpieczeństwa w przestrzeni wirtualnej. Właściwie funkcjonująca codzienna ochrona jest podstawowym warunkiem umożliwiającym zapobieganie i wykrywanie zagrożeń związanych z cyberprzestrzenią oraz koordynowanie działań mających na celu przeciwdziałanie im<sup>33</sup>.

- **Plan działań na rzecz zapobiegania radykalizacji i ekstremizmowi opartemu na przemocy – *Bezpieczeństwo zbiorowe – wspólna odpowiedzialność* (2011)**

Za pomocą tego programu rząd zamierza zapewnić bardziej kompleksową bazę dla koordynacji działań mających na celu przeciwdziałanie radykalizacji społeczeństwa i ekstremizmowi opartemu na przemocy, przy jednoczesnej ochronie demokracji, rządów prawa i społeczeństwa. Projekt ten jest finansowany z budżetu państwa, a za jego realizację odpowiada Ministerstwo Sprawiedliwości i Policji<sup>34</sup>. W programie nacisk został położony na ściśle współdziałanie władz państwowych z policją lokalną, która dobrze zna społeczność w danym regionie i dzięki temu może skuteczniej wykrywać pojawiające się w niej negatywne tendencje oraz szybko reagować na zagrożenia. W związku z tym zapobieganie radykalizacji i ekstremizmowi opartemu na przemocy włączone zostało do obowiązków rad policji oraz SLT. Metody realizacji założeń tego planu są na bieżąco weryfikowane i modyfikowane w zależności od potrzeb.

<sup>33</sup> Ministry of Government Administration, Reform and Church Affairs, *Cyber Security Strategy for Norway*, 2013.

<sup>34</sup> Ministry of Justice and Public Security, *Collective security – a shared responsibility. Action plan to prevent radicalization and violent extremism*, <http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/documents-and-publications/Reports/Plans/2010/collective-security--a-shared-responsibi.html?id=626613> (dostęp: 30.04.2014).

- **Ogólnokrajowy Program Pomocy dla Sprawców Przestępstw (2011)**  
Rządowy program pomocy sprawcom przestępstw, realizowany głównie przez fundację Alternatywy dla Przemocy. Pomoc i leczenie brutalnych przestępców prowadzone przez uczestników programu podlega ewaluacji, która ma na celu dokumentację efektów leczenia oraz systematyczne rozpowszechnianie metod resocjalizacji przestępców. Ponadto w Departamencie Bezpieczeństwa Regionalnego oraz Centrum Kompetencji opracowano Program Zarządzania Gniewem, który jest propagowany wśród różnych podmiotów mających kontakt ze sprawcami przestępstw z użyciem przemocy.
- **Rządowy Plan Działania Przeciwko Handlowi Ludźmi (2011–2014)**  
Program obejmuje działania skierowane na zapobieganie, wykrywanie oraz ściganie przestępstw związanych z handlem osobami dorosłymi oraz dziećmi, jak również na ochronę i pomoc tym, którzy byli lub są ofiarami takiego czynu. Program działania został opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo ds. Dzieci i Rodziny, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego. Główną odpowiedzialność za koordynację wysiłków rządu na rzecz zwalczania handlu ludźmi ponosi Ministerstwo Sprawiedliwości i Policji. Prace przygotowujące plan działania zostały przeprowadzone pod przewodnictwem sekretarza stanu. Program finansowany jest z budżetu państwa<sup>35</sup>.
- **Rządowa strategia prewencyjna *Fellesskap – trygghet – utjevning* (2009)**  
U podstaw programu leży założenie, że działania prewencyjne, aby były skuteczne, muszą mieć charakter kompleksowy, a także powinny przebiegać zarówno na poziomie strukturalnym, społecznym, jak i indywidualnym oraz grupowym. Ze względu na złożoność problemu przestępczości intensyfikacja działań prewencyjnych musi odbywać się równocześnie w różnych sektorach działań rządowych, m.in. poprzez poprawę zdrowia i jakości życia społeczeństwa, zmniejszenie długotrwałego bezrobocia, aktywną politykę zatrudnienia, zwiększenie stopnia spójności gospodarczej, wzmocnienie integracji społecznej oraz integracji imigrantów, organizację zajęć pozalekcyjnych dla uczniów. Wszystkie te czynniki są ściśle związane z poziomem przestępczości. W programie nacisk położony został na działania podejmowane lokalnie – konieczne stało się łączenie podejmowanych przez lokalną policję strategii proaktywnych z reaktywnymi. Ważnym aspektem projektu jest zwiększenie zaufania obywateli do policji poprzez utrzymanie relacji zaufania, intensyfikację interakcji z miejscową ludnością oraz współpracy z lokalnymi podmiotami sektora publicznego i prywatnego<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Ministry of Justice and Public Security, *The Norwegian Government's Plan of Action to Combat Human Trafficking (2006–2009)* – “Stop Human Trafficking”, 2007; Ministry of Justice and Public Security, *United against human trafficking. The Government's Plan of Action against Human Trafficking (2011–2014)*, <http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/documents-and-publications/Reports/Plans/2010/united-against-human-trafficking.html?id=629869> (dostęp: 30.04.2014).

<sup>36</sup> Regjeringens strategi for forebygging “*Fellesskap – trygghet – utjevning*”...

- **Bullying**

Program przeciwko znęcaniu się w szkołach, administrowany przez norweskie Ministerstwo Edukacji, mający na celu zgłębienie wiedzy oraz podnoszenie świadomości uczniów, rodziców i nauczycieli na temat tej problematyki. Realizacja programu przebiega na trzech poziomach: do szkół, w których uczą się dzieci i młodzież w wieku 8 do 16 lat, dystrybuowane są broszury i filmy, rozpowszechnia się informatory dla rodziców oraz przeprowadza wśród uczniów badanie za pomocą kwestionariuszy osobowych. Cel programu stanowi redukcja zjawiska znęcania się w szkołach, przywrócenie produktywnego środowiska edukacyjnego, a także stworzenie reguł postępowania i reagowania na tego typu zachowania. Ponadto ważnym aspektem projektu jest przeszkolenie personelu nauczycielskiego, który ma za zadanie wprowadzić do programu nauczania dyskusję na temat znęcania się oraz prowadzić ewentualne konfrontacje między osobą znęcającą się a jego ofiarą. Program wykracza poza mury szkolne – został on również skierowany do rodzin sprawców znęcania. Dotychczasowe efekty programu wskazują na to, że wypracowane metody skutecznie zapobiegają zarówno pojawieniu się agresji, jak i jej późniejszej eskalacji<sup>37</sup>. Od czasu jego wprowadzenia w Norwegii liczba przypadków znęcania się zmniejszyła się o 50%, zaobserwowano również redukcję innych antyspołecznych zachowań, takich jak wandalizm, bójki, kradzieże, picie alkoholu i wagarowanie. Program został opracowany w Norwegii jako reakcja na samobójstwo trzech chłopców w wieku 10–14 lat, którzy byli ofiarami nękania<sup>38</sup>. Obecnie jest on realizowany także poza Norwegią – w kilkuset szkołach w Stanach Zjednoczonych i na całym świecie<sup>39</sup>.

- **Plan działania na rzecz zapobiegania przestępczości (2013–2016)**

Plan koncentruje się na przeciwdziałaniu popełnianiu czynów zabronionych przez młodych ludzi. Jego cel stanowi rozwijanie negatywnych postaw dzieci i młodzieży wobec przestępczości, a w przypadku gdy przestępstwo zostało już popełnione, zapobieganie jego powtórzeniu. Plan przygotowany został przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa Publicznego we współpracy z sześcioma innymi resortami. Zawiera on 31 środków profilaktycznych, do których zalicza się m.in. wzmacnianie gminnych rad policji, poszerzanie wiedzy na temat profilaktyki oraz lepszy nadzór nad młodymi przestępcami. Jest on wprawdzie dokumentem statycznym, ale przewidziane w nim narzędzia mogą się rozwijać i zmieniać podczas jego realizacji<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> S.P. Lab, *Crime Prevention: Approaches, Practices and Evaluations*, wyd. 7, 2010, s. 256; P. Grabosky, M. James, *The Promise of Crime Prevention: Leading crime prevention programs*, Australian Institute of Criminology Research and Public Policy Series 1995, s. 40–41.

<sup>38</sup> D. Olweus, S. Limber, S. Mihalic, *Bullying prevention program*, [w:] D.S. Elliot (red.), *Blueprints for violence prevention: Book nine*, Center for the Study and Prevention of Violence, 1999, za: J.A. Fox, D.S. Elliott, R.G. Kerlikowske, S.A. Newman, W. Christeson, *Bullying Prevention Is Crime Prevention*, 2003, s. 12.

<sup>39</sup> S. Limber, *Youth development program: Olweus bullying prevention*, 2003.

<sup>40</sup> Justis- og beredskapsdepartementet, *Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013–2016)*, 2013.



Dodatkowo działaniami o charakterze lokalnym, których celem jest poprawa bezpieczeństwa publicznego oraz prewencja kryminalna, są: prowadzenie instytucji poświęconych dobru dzieci i młodzieży, dobru rodziny, trosce o osoby nadużywające narkotyków i alkoholu, pomoc oraz wsparcie dla municypalnych ośrodków opiekuńczo-wychowawczych, zapewnienie usług specjalistycznych (np. usług zdrowotnych czy programów wspierania ofiar).

Lokalne działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego i zapobiegania przestępczości obejmują takie aktywności, jak: pomoc ofiarom, działania prewencyjne wykonywane przez agencje lokalne (m.in. ochrona zdrowia, opieka społeczna), cele wyznaczone dla lokalnej policji (zapobieganie przestępczości oraz innym naruszeniom porządku i bezpieczeństwa publicznego). Funkcjonują również programy dotyczące prewencji kryminalnej o charakterze wyłącznie lokalnym. Ważniejszymi przykładami takich programów są:

1. **Projekt „Chłopiec” (GUTTEPROSJEKTET)** – jego głównym celem jest zapobieganie rozwojowi zorganizowanej przestępczości wśród młodych chłopców z mniejszości etnicznej w Skien i Porsgrunn. Organizatorem oraz administratorem programu jest SLT oddział w Porsgrunn i Skien, a odpowiedzialny za jego przeprowadzenie jest SLT w Skien. Program został sfinansowany głównie ze źródeł zewnętrznych, a ewaluację przeprowadził podmiot zewnętrzny<sup>41</sup>.
2. **Szkoła Rodziców** – celem programu jest, by rodzice mieli większą możliwość uczestniczenia w życiu swoich dzieci, zarówno w jego aspekcie społecznym, jak i edukacyjnym. Stworzenie dobrego klimatu współpracy pomiędzy domem a szkołą stanowi istotny warunek kreowania optymalnego środowiska nauki dla uczniów. Ponadto działania rodziców wpływają na odpowiednie warunki do nauki oraz wyniki osiągnięte przez ich dzieci. Grupę docelową projektu stanowią opiekunowie uczniów, którzy podjęli naukę w klasach pierwszych. Organizatorem programu jest gmina Sørum<sup>42</sup>.

## Aktywność podmiotów prywatnych

W działaniach na rzecz poprawy bezpieczeństwa i prewencji kryminalnej, oprócz policji, udział biorą także podmioty prywatne. Ich wkład w działania na rzecz bezpieczeństwa publicznego w Norwegii jest znaczny, choćby ze względu na ich liczebność. Obecnie około 15 000 osób pracuje w prywatnych firmach ochroniarskich, natomiast policja liczy około 13 000 wszystkich pracowników. Prywatny sektor bezpieczeństwa w Norwegii odnotowuje stały rozwój – od 1980 r. wzrasta on o około 10–20% rocznie, a budżet na niego przeznaczony to imponująca kwota około 6–7 miliardów NOK, która jest niewiele niższa niż budżet policji.

<sup>41</sup> *Barn og ungdom*, <http://www.krad.no/forebygging/barnogungdom/lokale-eksempler/278-lokalt-eksempe-ll-gutteprosjektet> (dostęp: 30.04.2014).

<sup>42</sup> *Ibidem*.

Prywatne firmy ochroniarskie w Norwegii dbają o bezpieczeństwo zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego. W sektorze prywatnym oraz półprywatnym zapewniają one ochronę (personel, alarmy, czujniki, nadzór itp.) budynków biurowych, lotnisk, centrów handlowych, transportu rzeczy wartościowych, banków, obszarów mieszkaniowych itp. W sektorze publicznym pilnują budynków rządowych, szpitali, stacji kolejowych i metra, a nawet transportu więźniów (z wyjątkiem więźniów niebezpiecznych). Istnieją również podmioty prywatne przejmujące ochronę bezpieczeństwa od policji publicznej, na przykład podczas dużych imprez sportowych, takich jak mecze piłki nożnej<sup>43</sup>.

Prywatne firmy ochroniarskie działają w Norwegii na podstawie ustawy z 5 stycznia 2001 r. nr 1 o usługach ochroniarskich (*Lov om vaktvirksomhet; Vaktvirksomhetsloven*). Według § 1 tej ustawy komercyjne usługi z zakresu ochrony to czynności związane z zapewnieniem bezpieczeństwa, świadczone przez podmioty prywatne w zamian za wynagrodzenie. Ich funkcją jest świadczenie usług ochrony przy pomocy zatrudnionych do tego celu ochroniarzy, monitoringu TV, monitoringu elektronicznego lub w inny sposób poprzez:

- ochronę na terenach prywatnych bądź na obszarach dostępnych dla ogółu społeczeństwa,
- wykonywanie usługi stróżowania,
- wykonywanie usługi strzeżonego transportu rzeczy wartościowych,
- eskortowanie,
- odbieranie sygnałów alarmowych o napaści, włamaniu i kontrolę bezpieczeństwa w odpowiedzi na takie sygnały.

Usługi ochroniarskie mogą być wykonywane nie tylko przez prywatne przedsiębiorstwa, ale również przez podmioty administracji publicznej, a konkretnie przez organy państwowe oraz municypalne. Podmioty zajmujące się ochroną muszą posiadać licencję, a ich działalność podlega rejestracji w Centralnym Rejestrze Osób Prawnych. Licencje mogą być przyznane spółkom, fundacjom lub innym osobom prawnym, gdy wszyscy członkowie zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wszyscy w pełni odpowiedzialni partnerzy spółki jawnej i komandytowej spełniają wymagania przewidziane przez prawo (§ 2 ustawy z 5 stycznia 2001 r. nr 1 o usługach ochroniarskich).

Ochroniarze w Norwegii nazywani są *Vektere*, dzielą się oni na dwie grupy – nieumundurowanych ochroniarzy, wykonujących służbę w odzieży cywilnej, którzy czuwają nad obiektami prywatnymi i półprywatnymi, oraz ochroniarzy umundurowanych, zatrudnionych przez rząd, pracujących w miejscach publicznych, takich jak parlament. Ustawa przewiduje więcej uprawnień wykonawczych dla ochroniarzy umundurowanych. Osoby, które chcą pracować w tym zawodzie, muszą przejść trzy tygodnie szkolenia i praktyki. Zostają one dopuszczone do pracy na okres sześciu miesięcy po ukończeniu jednego tygodnia kursu

---

<sup>43</sup> G. Thomassen, T. BjØrgo, *A letter from Norway: Contemporary Trends in Norwegian Policing, Crime Prevention and Community Safety* 2006, nr 8, s. 62.

wprowadzającego. Istnieje również możliwość wyboru na studiach, jako przedmiotu głównego, bezpieczeństwa. Wówczas po dwóch latach nauki akademickiej i dwóch latach pracy na stanowisku ucznia w prywatnych firmach można uzyskać certyfikat wydawany przez rząd. Certyfikat ten ułatwia zdobycie pracy z nieco wyższym wynagrodzeniem, jak również sprawia, że łatwiej znaleźć zatrudnienie w innych branżach związanych z bezpieczeństwem. Certyfikat mogą również uzyskać prywatni agenci ochrony, którzy mają co najmniej pięć lat doświadczenia zawodowego.

Obok pracowników ochrony *Vektore* funkcjonują także ochroniarze zwani *Ordensvakter*, którzy na co dzień pracują jako „bramkarze” lub ochroniarze na koncertach i podczas innych tego typu wydarzeń. *Ordensvakter* muszą przejść dodatkowy tydzień szkolenia, aby nauczyć się, jak radzić sobie z osobami pod wpływem alkoholu i innych środków odurzających. Policja w okręgu musi każdorazowo zaaprobować nowego *Ordensvaktera*. Ten szczególny wymóg został wprowadzony po roku 1990, kiedy „bramkarze” ze względu na przypadki brutalnego traktowania ludzi nie cieszyli się dobrą reputacją, zwłaszcza w Oslo. Po wprowadzeniu przez rząd obowiązku dodatkowego szkolenia oraz posiadania specjalnych kart identyfikacyjnych przez każdego „bramkarza” problem został rozwiązany. Obecnie ochroniarze ci niejednokrotnie współpracują z policją, zawiadamiając o przestępstwach, które w innym przypadku prawdopodobnie w ogóle nie zostałyby zgłoszone.

W Norwegii, przynajmniej w porównaniu z takimi krajami, jak Wielka Brytania czy USA, nie istnieje wiele organizacji pozarządowych czy grup wolontariuszy działających na rzecz poprawy bezpieczeństwa obywateli i prewencji kryminalnej. Niewiele jest tu znanych przykładów wigilantyzmu. Istnieją oczywiście pojedyncze przypadki, kiedy obywatele decydują się „wziąć prawo w swoje ręce”, jednakże wigilantyzm, rozumiany jako formowanie zorganizowanych grup trwałych w czasie, nie jest powszechny.

Jeśli chodzi natomiast o organizacje pozarządowe zajmujące się poprawą bezpieczeństwa, to jedyny podmiot tego typu stanowi organizacja *Natteravnene*, czyli „Nocne kruki”<sup>44</sup>. Główne cele tego oddolnego ruchu obywatelskiego to zapobieganie przemocy i zniszczeniom mienia w miastach oraz większych miejscowościach, a także zapewnienie bezpieczeństwa lokalnych społeczności. Członkowie organizacji pomagają także wszystkim, którzy z jakichś powodów nie są w stanie sami zatroszczyć się o siebie. Zasadniczą ideą ruchu jest założenie, że obecność trzeźwych dorosłych działa uspokajająco oraz łagodzi napięcia.

Siedzibą administracyjną „Nocnych kruków” jest Oslo, ale ruch ten dzieli się na około 300 grup i działa na terenie całego kraju. Wszystkie prace w terenie wykonywane są wyłącznie w ramach wolontariatu. Główne założenia programowe tej organizacji to:

- uczynienie lokalnych ulic, dróg i terenów bezpieczniejszymi dla osób w każdym wieku,

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 62.

- zmniejszenie problemów związanych z nadużywaniem alkoholu i narkotyków,
- wpływanie na poprawę naturalnego kontaktu między dziećmi/młodzieżą a dorosłymi,
- zwiększenie świadomości ludzi, że powiadamianie odpowiednich władz o zdarzeniach o charakterze kryminalnym jest rzeczą właściwą.

„Nocne kruki” działają na rzecz wzmocnienia sieci społecznej. Nie są oni odłamek policji czy straży miejskiej i nie mają żadnej władzy ponad tę, jaka przysługuje każdemu innemu dorosłemu obywatelowi. Nie angażują się fizycznie w zamieszki, lecz zawiadamiają policję zawsze, gdy wymaga tego sytuacja, a w razie potrzeby pozostają do jej dyspozycji.

Pomimo braku formalnej zależności między ruchem a policją norweską instytucja ta jest aktywnie zaangażowana w organizację „Nocnych kruków” na terenie całego kraju oraz w tworzenie nowych grup w wielu miastach i miejscowościach<sup>45</sup>. Z raportów policyjnych wynika, że przestępczość weekendowa w Norwegii zmalała o 88%, podczas gdy średni spadek przestępczości jest na poziomie 50%. Jednocześnie około 98% badanych niedawno Norwegów przyznało, że znają organizację „Nocnych kruków”. Ponad 90% z nich stwierdziło również, że obecność wolontariuszy przyczynia się do zapobiegania przestępczości. W roku 1995 istniało dziewięć grup „Nocnych kruków”, które skupiały 1000 wolontariuszy. Dziesięć lat później ich liczebność wzrosła do 300 tysięcy wolontariuszy, którzy patrolują 450 różnych obszarów na terenie całego kraju. Oznacza to, że ponad 8% populacji osób dorosłych w Norwegii uczestniczyło w pracach organizacji. Ze względu na sukcesy odnoszone przez „Nocne kruki” kilka innych krajów europejskich postanowiło wprowadzić ten model działań prewencyjnych na swoim terenie, są to m.in. Dania, Szwecja, Wyspy Owcze, Słowacja i Hiszpania.

Należy zauważyć, że „Nocne kruki” stanowią także przykład udanej współpracy publiczno-prywatnej w zakresie zapobiegania przestępczości, a to za sprawą prywatnej firmy ubezpieczeniowej Vesta, która jest głównym sponsorem i partnerem organizacji, zapewniającym jej zarówno pomoc techniczną, jak i finansową<sup>46</sup>.

W Norwegii funkcjonuje również, znana w innych krajach, straż sąsiedzka zwana *Nabohjelp*. Rozumiana jest ona tutaj jako przyjęcie wspólnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo lokalne przez grupy sąsiadów zamieszkałych na terenie określonej dzielnicy. Poprzez zastosowanie prostych środków, takich jak wzmocnienie więzi społecznej oraz podnoszenie świadomości obowiązków obywatelskich i poczucia wspólnoty, przyczyniają się oni do wzrostu poczucia bezpieczeństwa i ograniczenia przestępczości na określonym obszarze.

<sup>45</sup> Strona internetowa „Nocnych kruków”, <http://www.natteravnene.no> (dostęp: 30.04.2014).

<sup>46</sup> *Urban Crime Prevention and Youth at Risk*, [w:] *Compendium of Promising Strategies and Programmes from around the World*, 11<sup>th</sup> United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok 2005.

Obecnie *Nabohjelp* w Norwegii ma charakter bardziej zorganizowany. Tworzone są niezależne straże sąsiedzkie na czele z koordynatorami, których zadaniem jest utrzymywanie stałego kontaktu pomiędzy mieszkańcami a policją i władzami gminy, a także współpraca w zakresie bezpieczeństwa publicznego z lokalnym sektorem prywatnym. Policja jest ważnym partnerem dla *Nabohjelp*, jednak to w gestii mieszkańców pozostają określenie ram współpracy oraz wybór metod działania. W czynności straży sąsiedzkiej zaangażowani są m.in. emeryci, renciści, gospodynie domowe, bezrobotni, młodzież i osoby dysponujące wolnym czasem. Zaleca się, aby jeden okręg *Nabohjelp* obejmował nie więcej niż 50–100 domów.

Straż sąsiedzka inspirowuje i wspiera działania gminy w zakresie bezpieczeństwa publicznego również poprzez inicjowanie zmian mających na celu zmniejszenie przestępczości na danym terenie oraz pomoc w ich przeprowadzeniu. Przykładem jest chociażby zabieganie o lepsze oświetlenie ulic. Dodatkową korzyścią dla mieszkańców, którzy zaangażują się w tego rodzaju pomoc, jest obniżenie składek na ubezpieczenie nieruchomości, oferowane przez niektóre firmy ubezpieczeniowe<sup>47</sup>.

Inną organizacją zajmującą się poprawą bezpieczeństwa obywateli jest Norweski Czerwony Krzyż i działający przy nim program „Uliczna Mediacja” (*Street Mediation*), którego zadanie stanowi mobilizowanie młodzieży do przyjmowania roli mediatorów konfliktów. Program ma na celu zapobieganie przemocy wśród młodych ludzi (13–25 lat). Ma on wymiar zarówno proaktywny, jak i reaktywny. W części proaktywnej jego uczestnicy rozwijają umiejętności w zakresie zarządzania konfliktami w trzystopniowym modelu kształcenia. „Uliczna Mediacja” ma również charakter reaktywny, ponieważ stara się zarządzać konkretnymi konfliktami, które powstają w społeczności lokalnej. W założeniu trójetapowy model warsztatów ma z czasem doprowadzić do przeszkolenia dużej liczby młodzieży, która odegra ważną rolę w budowaniu sieci społecznej.

W programie „Uliczna Mediacja” uczestniczą dorośli, zarówno wolontariusze-amatorzy, jak i profesjonaliści (zajmujący się prewencją kryminalną, pracujący w dziecięcych ośrodkach opiekuńczych itp.), którzy w razie potrzeby wraz z młodzieżą angażują się w rozwiązywanie lokalnych konfliktów. Zazwyczaj dorośli animatorzy prowadzą mediację (dwie główne strony konfliktu), organizują koła konferencji (w przypadku poważniejszych konfliktów, mających wpływ na większą sieć społeczną) lub koła pokoju (dotyczące mniej konkretnych, ale poważnych kwestii spornych). „Uliczna Mediacja” jest ściśle związana z podstawowymi wartościami Czerwonego Krzyża, w szczególności z zasadami neutralności i bezstronności. Powszechne w Norwegii poparcie dla Czerwonego Krzyża jako neutralnej organizacji humanitarnej daje programowi korzystną pozycję w zarządzaniu konfliktami i w zapobieganiu przemocy.

„Uliczna Mediacja” powstała w 1998 r. w Oslo. Od 2008 r. działa w ramach Czerwonego Krzyża i jest finansowana przez gminę Oslo. W 2010 r. Norweski

<sup>47</sup> Strona poświęcona straży sąsiedzkiej, <http://www.gydasveivel.org/id74.htm>; *Nabohjelp*, <http://www.krad.no/forebygging/trygge-naermiljoer/nabohjelp> (dostęp: 30.04.2014).

Czerwony Krzyż zdecydował, że „Uliczna Mediacja” powinna stać się jednym ze strategicznych obszarów działalności na rzecz zapobiegania przemocy oraz konfliktom wśród młodych osób. W 2011 r. pięć nowych norweskich miast i gmin przystąpiło do programu. Trzon organizacyjny działalności stanowią Jednostki „Ulicznej Mediacji” (SMU). Do końca 2010 r. było ich 16 w Oslo i cztery w Tromsø. Mogą one być usytuowane w lokalnym ośrodku Czerwonego Krzyża, w różnych dzielnicach miasta (częściach gminy) lub w organizacjach pozarządowych (takich jak na przykład Centrum Kultury Islamskiej). W każdym SMU jest ponoszący odpowiedzialność za działania danej jednostki instruktor, będący wolontariuszem Czerwonego Krzyża albo profesjonalistą pracującym z młodzieżą. Ruch działa w ścisłej współpracy z wieloma organizacjami pozarządowymi, jak również z organizacjami państwowymi i samorządowymi, m.in. z dziecięcymi ośrodkami opiekuńczo-wychowawczymi, policją, pracownikami socjalnymi itp.<sup>48</sup>

W Norwegii istnieje ponadto wiele grup zawodowych mających „ograniczoną władzę policyjną”, co oznacza, że są one uprawnione do dokonywania kontroli lub użycia siły wyłącznie w ściśle określonych sytuacjach. Przykładowo strażnicy zajmujący się aresztowaniami, podobnie jak kontrolerzy paszportowi, są zatrudnieni przez policję, ale oficjalnie nie są jej funkcjonariuszami. Z kolei straż nadbrzeżna jest częścią Marynarki Wojennej i ma prawo kontrolować statki i kutry rybackie, a w pewnych okolicznościach również używać siły. Strażnicy leśni mogą natomiast sprawdzać pozwolenia na odstrzał oraz połów, a także kontrolować korzystanie z parków narodowych. Ponadto szefowie policji lokalnych są również upoważnieni do udzielania konkretnym osobom ograniczonych uprawnień policyjnych w celu realizowania przez nie szczególnych zadań<sup>49</sup>.

Podsumowując – Norwegia jest jednym z najbezpieczniejszych krajów w Europie. Ten stan rzeczy warunkuje szereg czynników, do których należy bez wątpienia polityka bezpieczeństwa prowadzona w tym kraju na wszystkich szczeblach władzy. Szczególne znaczenie mają tu działania profilaktyczne, zgodne z naczelnym założeniem norweskiego rządu, że prewencja jest lepsza od działań naprawczych. W związku z tym w Norwegii prowadzone są systematyczne działania proaktywne skierowane na przyczyny przestępczości, a także, w przypadku wystąpienia jej przejawów, interwencyjne, mające na celu maksymalne ograniczenie szkód i przywrócenie stanu równowagi. Koszty takich działań są zdecydowanie mniejsze, a skutki w postaci wzrostu bezpieczeństwa kraju wyraźne.

---

<sup>48</sup> M. Gjerde, E. Foss, *Street Mediation Norwegian Red Cross – empowering young people as conflict mediators*, 2011.

<sup>49</sup> G. Thomassen, T. BjØrgo, *A letter from Norway...*, s. 63–64.